



**Corte dei Conti**  
**Sezione regionale di controllo per la Basilicata**  
**Potenza**

**Deliberazione n. 98/2013/PAR**

Parere n. 14 /2013

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Consigliere	dr. Rocco Lotito	Presidente f.f.
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente

nella Camera di consiglio del 1 luglio 2013;

**Visto** l'art.100 della Costituzione;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

**Vista** la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

**Visto** l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

**Vista** la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

**Visti** gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

**Vista** la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102;

**Vista** la richiesta di parere, *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003*, formulata dal Sindaco del Comune di Savoia di Lucania con nota prot. 1417 del 3 aprile 2013, protocollata l'8 aprile 2013 al n. 606;

**Vista** l'ordinanza del Presidente f.f. di questa Sezione regionale di controllo n. 40 del 1 luglio 2013, con la quale la richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta ed è stato nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

**Udito** nella camera di consiglio il relatore;

### **1. - In fatto**

L'art. 23, c. 4, del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 [recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (conv. con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214)], dispone che all'articolo 33 del d.lgs.vo n. 163/2006, sia aggiunto il comma 3-bis. Il comma così aggiunto stabilisce che "I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207".

Il Sindaco del Comune istante espone che l'Ente, con atto consiliare (non indicato), è stato individuato quale Stazione Unica Appaltante in forma associata (S.U.A.). Tale organismo, secondo quanto previsto dall'art. 13 della legge n. 136/2010 e secondo il DPCM 30 giugno 2011 che lo regola, ha natura giuridica di centrale di committenza (art. 3, comma 34, D.Lgs.vo 12 aprile 2006, n.163), e cura, per conto degli aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, ai sensi dell'articolo 33 del citato D.Lgs.vo n. 163/2006, svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale.

Tanto esposto, il quesito sottoposto all'esame di questa Sezione regionale di controllo mira a conoscere se la procedura negoziata senza bando, di cui all'art. 122, comma 7,

del D.Lgs.vo n. 163/2006, è funzione assorbita dalla Centrale di committenza o resta in capo al singolo ente, attesa l'assenza di pubblicità del bando, ovvero dell'invito a presentare l'offerta, e per essere il RUP a procedere all'affidamento previa individuazione diretta, da parte dello stesso RUP, degli operatori economici nel rispetto del medesimo art. 122, comma 7, citato.

## **2. - In diritto**

### **2.1 Sull'ammissibilità della richiesta**

**2.1.1** - La richiesta di parere è senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto presentata da un soggetto legittimato (il sindaco del comune).

**2.1.2** – Parimenti ammissibile è il quesito sotto il profilo oggettivo, dal momento che mira a ottenere un chiarimento interpretativo di una disposizione normativa generale e astratta diretta a disciplinare l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni locali, materia, questa, già propria della contabilità pubblica ai sensi del R.D. n. 2440/1923, ed oggi ricompresa nell'accezione “dinamica” fatta propria dalla Corte dei conti, SS.RR., delibera n. 54/2010.

### **2.2. nel merito**

**2.2.1** – L'accentramento delle procedure per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, ovvero l'affidamento a un unico soggetto delle procedure relative, ha determinato, nel tempo, lo stratificarsi di una articolata normativa, messa in luce dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia con la deliberazione n. 89/2013, alla quale si rinvia.

La disposizione dell'art. 33-bis del “Codice”, in particolare, si inserisce in quell'insieme di altre disposizioni che il legislatore ha introdotto nell'ordinamento per promuovere, per lo meno, l'accorpamento delle funzioni amministrative e dei servizi che fanno capo agli enti territoriali di più piccole dimensioni, così da razionalizzare l'utilizzo delle strutture esistenti, migliorandone l'efficienza e riducendone gli oneri.

**2.2.2** – Già la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 (relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) aveva preso atto che in alcuni Stati si erano sviluppate tecniche di centralizzazione delle committenze. Si tratta, in sostanza, di incaricare diverse amministrazioni aggiudicatrici di procedere ad acquisti o di aggiudicare appalti pubblici/stipulare accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici. Tali tecniche consentono, dato il volume degli acquisti, un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa

pubblica. Ciò aveva reso necessario dare una definizione comunitaria di centrale di committenza destinata alle amministrazioni aggiudicatrici che fissasse le condizioni in base alle quali, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento, le amministrazioni aggiudicatrici che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza potessero essere considerate come aventi rispettato le disposizioni della direttiva (15° “considerando”). Sarebbe stata, poi, facoltà di ciascuno Stato membro, in ragione delle diversità esistenti, prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere ad accordi quadro, a centrali di committenza, ai sistemi dinamici di acquisizione ad aste elettroniche e al dialogo competitivo, quali sono definiti e disciplinati dalla direttiva medesima (16° “considerando”).

L’art. 1, para. 10, della citata Direttiva, definisce “centrale di committenza” quella amministrazione aggiudicatrice che:

- acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o
- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici.

Il para. 2 dell’art. 11 della Direttiva concilia, poi, il ricorso alla centrale di committenza col rispetto delle condizioni poste dalla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici stabilendo che “Le amministrazioni aggiudicatrici che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza (...) sono considerate in linea con la presente direttiva a condizione che detta centrale l’abbia rispettata”. Resta, invece, affidata agli Stati membri la previsione di quando e come le amministrazioni aggiudicatrici possano acquistare lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza (comma 1).

**2.2.3** - Il d.lgs.vo n. 163/2006 (in appresso “Codice”), in attuazione della citata Direttiva, recepisce la definizione di “centrale di committenza”, come sopra riportata, aggiungendo tra i destinatari delle attività rese dalla centrale anche gli “altri enti aggiudicatori” (art. 3, c. 34). Quanto alla determinazione delle ipotesi in cui è consentito fare ricorso alle centrali di committenza, l’art. 33 del “Codice” stabilisce, al comma 1, che “Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi”. Alle centrali di committenza è altresì possibile che le amministrazioni

aggiudicatrici affidino anche le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici (comma 3).

La novità rappresentata dall'aggiunta del comma 3-bis consiste nell'aver reso obbligatorio il ricorso alle centrali di committenza per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nei comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia, nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

Quanto al termine per dare applicazione alla novella legislativa, il comma 5 dell'art. 23 del D.L. n. 201/2011 prescriveva che l'articolo 33, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si applicasse alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012. Tale ultimo termine, tuttavia, è stato prorogato di dodici mesi dal D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, conv. con L. n. 14/2012, art. 29, c. 11 ter, e dunque la nuova prescrizione in argomento avrebbe dovuto trovare applicazione a partire dalle gare bandite successivamente al 31 marzo 2013. Il D.L. n. 43 del 26 aprile 2013, come modificato in sede di conversione dalla L. n. 71/2013, ha ulteriormente differito al 31 dicembre 2013 il termine in questione (Art. 5-ter).

**2.2.4** – Prima della novella all'art. 33 del “Codice”, introdotta dal D.L. n. 201/2011, il legislatore aveva previsto e disciplinato l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (S.U.A.) (L. n. 136/2010).

La disposizione contenuta nell'art. 13 della citata legge dispone che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, per i rapporti con le regioni e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sono definite, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito

regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (S.U.A.), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose. Con detto decreto sono determinati:

- a) gli enti, gli organismi e le società che possono aderire alla S.U.A.;
- b) le attività e i servizi svolti dalla S.U.A., ai sensi dell' articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- c) gli elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla S.U.A.;
- d) le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti, ferme restando le disposizioni vigenti in materia.

**2.2.5** - Il previsto DPCM è stato adottato in data 30 giugno 2011. Tra i suoi contenuti in questa sede rilevanti occorre mettere in rilievo che:

- I. l'istituzione e l'attivazione delle Stazioni Uniche Appaltanti (S.U.A.), è promossa e favorita in ambito regionale, ma non ne è prevista l'obbligatorietà. Inoltre, sono fatte salve le normative regionali che disciplinano moduli organizzativi e strumenti di raccordo tra gli enti territoriali per l'espletamento delle funzioni e delle attività di cui al decreto, aventi lo scopo di garantire l'integrazione, l'ottimizzazione e l'economicità delle stesse funzioni, attraverso formule convenzionali, associative o di avvalimento nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.
- II. La S.U.A. ha natura giuridica di centrale di committenza di cui all'articolo 3, comma 34, del "Codice" e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, ai sensi dell'articolo 33 del medesimo decreto legislativo, svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale e intercomunale.
- III. Possono aderire alla S.U.A. le Amministrazioni dello Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, da essi costituiti, gli altri soggetti di cui all'articolo 32 del decreto legislativo n. 163/2006, nonché le imprese pubbliche e i soggetti che operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente secondo le norme vigenti.

IV. La S.U.A. cura la gestione della procedura di gara e, in particolare, svolge le seguenti attività e servizi: a) collabora con l'ente aderente alla corretta individuazione dei contenuti dello schema del contratto, tenendo conto che lo stesso deve garantire la piena rispondenza del lavoro, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti interessati; b) concorda con l'ente aderente la procedura di gara per la scelta del contraente; c) collabora nella redazione dei capitolati di cui all'art. 5, comma 7, del "Codice", laddove l'ente aderente non sia una Amministrazione aggiudicatrice statale e non abbia adottato il capitolato generale di cui al comma 8 del medesimo art. 5; d) collabora nella redazione del capitolato speciale; e) definisce, in collaborazione con l'ente aderente, il criterio di aggiudicazione ed eventuali atti aggiuntivi; f) definisce, in caso di criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri di valutazione delle offerte e le loro specificazioni; g) redige gli atti di gara, ivi incluso il bando di gara, il disciplinare di gara e la lettera di invito; h) cura gli adempimenti relativi allo svolgimento della procedura di gara in tutte le sue fasi, ivi compresi gli obblighi di pubblicità e di comunicazione previsti in materia di affidamento dei contratti pubblici e la verifica del possesso dei requisiti di ordine generale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa; i) nomina la commissione giudicatrice in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; l) cura gli eventuali contenziosi insorti in relazione alla procedura di affidamento, fornendo anche gli elementi tecnico-giuridici per la difesa in giudizio; m) collabora con l'ente aderente ai fini della stipulazione del contratto; n) cura, anche di propria iniziativa, ogni ulteriore attività utile per il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1, comma 2; o) trasmette all'ente aderente le informazioni di cui all'art. 6, comma 2, lettera a).

**2.2.5** – Entrambe le figure organizzative sopra descritte hanno la natura di centrali di committenza (art. 3, n. 34, "Codice"). Tuttavia, l'una non è perfettamente sovrapponibile all'altra.

La S.U.A., infatti, si limita a curare, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, ai sensi dell'articolo 33 del medesimo decreto legislativo, gestendo la procedura di gara.

Alla S.U.A. non è consentito rendersi, essa stessa, acquirente di lavori, servizi e forniture destinate ad altre amministrazioni aggiudicatrici, come è consentito alle centrali di committenza previste dall'art. 33-bis del "Codice".

In altre parole, mentre la S.U.A. interviene a curare la fase dell'affidamento del contratto, la centrale di committenza alla quale si rivolge l'art. 33-bis del "Codice" svolge ed esaurisce tutte le fasi della procedura, compresa la fase contrattuale.

**2.2.6** – Ciò posto, in attesa che trovi attuazione il precetto di cui al citato art. 33-bis a far data dal termine del 31 dicembre 2013, secondo la proroga da ultimo concessa, il quesito sottoposto all'esame di questa Sezione regionale di controllo acquista un più circoscritto rilievo, mirando a conoscere se la procedura negoziata senza bando, di cui all'art. 122, comma 7, del D.Lgs.vo n. 163/2006, è funzione assorbita dalla Centrale di committenza o resta in capo al singolo ente, attesa l'assenza di pubblicità del bando, ovvero dell'invito a presentare l'offerta, e per essere il RUP a procedere all'affidamento previa individuazione diretta, da parte dello stesso RUP, degli operatori economici nel rispetto del medesimo art. 122, comma 7, citato.

In altre parole, il quesito mira a sapere se anche per i contratti pubblici aventi per oggetto lavori, servizi e forniture di importo sotto la soglia di rilevanza comunitaria, in particolare per i lavori di importo complessivo inferiore a 1 milione di euro (art. 122, comma 7 del "Codice"), la procedura negoziata senza la previa pubblicazione del bando (art. 57, comma 6 del "Codice") resti ascritta all'attività della S.U.A. (centrale di committenza), ovvero resti nella disponibilità dell'Ente, attesa l'assenza di pubblicità del bando e atteso che è il RUP a procedere all'affidamento, previa individuazione dell'operatore economico.

**2.2.7** – Il quesito non concerne l'ambito di applicazione dell'art. 33-bis del "Codice", se cioè esso si estende anche ai contratti sotto soglia o sia da applicarsi esclusivamente ai contratti sopra la soglia di rilevanza comunitaria (sul punto ci si limita a segnalare l'esistenza di pronunciamenti in sede consultiva della Sezione di controllo Piemonte, delibera n. 271/2012 e della Sezione di controllo per la Lombardia, delibera n. 165/2013).

La questione riguarda se in capo all'Ente che abbia aderito a una Stazione Unica Appaltante residui la possibilità, in caso di contratti sotto soglia, di svolgere attività e



funzioni per l'affidamento del contratto senza dover fare ricorso alla centrale di committenza (S.U.A.).

Orbene, è funzione propria della S.U.A., come prevista dal DPCM che ha dato attuazione alla previsione dell'art. 13 della legge n. 136/2010, collaborare con l'ente aderente alla corretta individuazione dei contenuti dello schema del contratto, tenendo conto che lo stesso deve garantire la piena rispondenza del lavoro, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti interessati. In questa funzione la S.U.A. non solo concorda con l'ente aderente la procedura di gara per la scelta del contraente, ma definisce, sempre in collaborazione con l'ente aderente, il criterio di aggiudicazione ed eventuali atti aggiuntivi e definisce in caso di criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri di valutazione delle offerte e le loro specificazioni. Infine cura gli adempimenti relativi allo svolgimento della procedura di gara in tutte le sue fasi, ivi compresi gli obblighi di pubblicità e di comunicazione previsti in materia di affidamento dei contratti pubblici e la verifica del possesso dei requisiti di ordine generale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

La circostanza che alcune delle funzioni sopra indicate facciano riferimento a una procedura di "gara" non vale, secondo questa Sezione, a circoscriverne l'attività alle sole procedure nelle quali la gara è obbligatoria e, pertanto, non vale a escluderne la ricorrenza allorquando, nelle procedure per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 1 milione di euro, l'art. 122, comma 7, del "Codice" ammette la procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara, ex art. 57, comma 6 dello stesso "Codice".

Ritenere che l'attività della S.U.A. si risolva soltanto nell'ambito delle prescrizioni che il legislatore nazionale ha dettato per adeguarsi alle prescrizioni comunitarie in materia di concorrenza nell'affidamento dei contratti pubblici, non tiene conto, a parere di questa Sezione, del fatto che la disposizione sopra ricordata (art. 13, L. n. 136/2010), che ha previsto l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), ha come ulteriore finalità quella di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

Ovviamente, stante la natura volontaria dell'adesione dell'Ente alla S.U.A., occorrerà verificare, nel caso di specie, come la convenzione ha regolato i rapporti tra SUA e l'ente aderente, dal momento che è la convenzione che, appunto, determina l'ambito di operatività della SUA, con riferimento ai contratti pubblici di lavori, di forniture e

servizi, “sulla base degli importi di gara o di altri criteri in relazione ai quali se ne chiede il coinvolgimento nonché i rapporti e le modalità di comunicazioni tra il responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ed il responsabile del procedimento della SUA ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241” (art. 4, comma 1 let. a), DPCM 30 giugno 2011).

**P.Q.M.**

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata, in relazione alla richiesta inoltrata dal Sindaco del Comune di Savoia di Lucania con la nota in epigrafe citata.

**DISPONE**

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all’Amministrazione richiedente ed al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 1 luglio 2013.

IL PRESIDENTE f.f.  
F.to Dott. Rocco LOTITO

I MAGISTRATI  
F.to Dott. Giuseppe TETI – relatore

F.to Dott. Donato Luciano

Depositata in Segreteria il 1 luglio 2013

IL FUNZIONARIO  
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO  
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO